

Jog- és államtudomány

BÁNYAI ORSOLYA–FODOR LÁSZLÓ*

Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból

*energiahatékonyság – indikatív tagállami célkitűzések – kötelezettségi rendszerek
– épületfelújítás – energetikai auditok – kapcsolt energiatermelés*

Az energiahatalásfelhasználás csökkentésének kérdése nem új keletű az Európai Unióban, hiszen már az 1980-as, de leginkább az 1990-es évektől kezdve terítéken van.¹ Ennek ellenére Európa a mai napig elpazarolja a rendelkezésére álló energia 20%-át.² Ebből a tényből kiindulva, valamint arra is tekintettel, hogy az energiahatékonyság javítása egyrészt környezetvédelmi érdek, másrészt az ellátásbiztonságot és a versenyképességet is szolgálja (csökkenti az üvegházgáz-kibocsátást, javítja a kínálatot az energiatermékek és -szolgáltatások piacán, csökkenti az importfüggőséget, serkenti a műszaki fejlesztéseket és a beruházásokat, munkahelyeket teremt stb.), az Európai Unió azt a célt tűzte ki, hogy 2020-ra 20%-kal csökkenjen az EU elsődleges energiafogyasztása a 2020-ra prognosztizált szinthez viszonyítva.³ Az

* Dr. Bányai Orsolya egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, banyai.orsolya@law.unideb.hu. Munkáját a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Dr. Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu. Munkáját az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

¹ MARTÍNEZ DE ALEGRIA MANCISIDOR, Itziar–DÍAZ DE BASURTO URAGA, Pablo–MARTÍNEZ DE ALEGRIA MANCISIDOR, Iñigo–RUIZ DE ARBULO LÓPEZ, Patxi: European Union's renewable energy sources and energy efficiency policy review: The Spanish perspective, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 13 (2009) 102.

² Energiahatékonysági cselekvési terv: A lehetőségek kihasználása, Bizottsági közlemény, COM(2006) 545 végleges.

³ Uo.; SCHOMERUS, Thomas: Ein nationaler Energieeffizienzfonds – Instrument zur Umsetzung von Art. 7 der Energieeffizienz-Richtlinie 27/2012/EU?, *EnergieRecht* (2013) 6, 238.

e cél megvalósítását szolgáló jogszabályi környezet folyamatos fejlődésen megy át.⁴

Az alábbiakban e folyamat egyik meghatározó pillérére, az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelvre (a továbbiakban: új energiahatékonysági irányelv, illetve a nemzetközi szakirodalomban használt, angol nyelvű betűszóval: EED)⁵ fókuszálunk. Egy viszonylag új, napjainkban implementálandó jogszabályról van szó, amelynek a környezetjogi értékelését a szakirodalom eddig teljesen elhanyagolta. A korábbi, 2006-os szabályozás ökológiai szempontú elemzése alapján⁶ feltehető a kérdés, hogy ahhoz képest mennyit lép előre az új jogszabály az energiafelhasználás csökkentése terén. Alapvető célunk, hogy hozzájáruljunk az új irányelv értelmezéséhez, elősegítve a megfelelő hazai intézkedések meghozatalát, illetve a kialakuló nemzeti szabályozás értékelését. Ehhez mindenekelőtt röviden bemutatjuk e jogszabály elfogadásának előzményeit, felvázoljuk felépítését, majd rövid fogalmi tisztázást követően az energiafelhasználási célkitűzésekkel, azok jellegével és tartalmával, illetve a megvalósításra vonatkozó követelményekkel foglalkozunk. Mindemellett vizsgáljuk az energiahatékonyság kérdésének gazdasági, társadalmi, természettudományi, műszaki és egyéb összefüggéseit. Elemzésünk azonban nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy az EED a megújuló energiák terjedésének elősegítése, az energetikai tanúsítványok, a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere s egyéb megoldások mellett az EU klímavédelmi, illetve energiapolitikai eszköztárának csupán az egyik eleme.⁷

1. Az irányelvről általában

1.1. Előzmények, jogalapválasztás

Az új energiahatékonysági irányelvet az Európai Parlament és a Tanács 2012 októberében fogadta el, míg az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2012. november 14-én jelent meg. Az irányelv elfogadására azért volt szükség, mert az energiafelhasználás csökkentése az Európai Unióban nem haladt megfelelő ütemben. Létezett ugyan egy irányelv az energia-végfelhasználás hatékonyságáról, de az olyan,

⁴ A kapcsolódó (energiafelhasználás csökkentésére irányuló) európai uniós szabályozás alapvetően két részre osztható: horizontális és szektorális szabályozásra. Az előbbi kategóriába tartozik az energiaadóról, valamint az energiahatékonyságról szóló irányelv, míg az utóbbiba számtalan európai jogi aktus, amely a háztartások, a közlekedés, a mezőgazdaság vagy az ipar energiafelhasználásának csökkentésére hat. Lásd BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*, PhD-értekezés, Debrecen, 2013; URBANTSCHITSCH, Wolfgang: *Energieeffizienz*. In: KERSCHNER, Ferdinand (Hg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Wien, Manz, 2014, 66–70.

⁵ HL L 315., 2012.11.14., 1–56. Ez váltotta fel az energia-végfelhasználás hatékonyságáról szóló 2006/32/EK irányelvet (HL L 114., 2006. 04. 27., 64–85.). Az angol betűszó feloldása: *Energy Efficiency Directive*.

⁶ BÁNYAI: i. m., 105–149.

⁷ Csupán adalékként említjük meg, hogy az energiahatékonyság (az első időszakban legalábbis) drága. A német számítások szerint például az ország energiahatékonysági befektetéseit várhatóan csak 2044-re fogják kiegyenlíteni az energiahatékonyság révén elért megtakarítások. Lásd erről SCHOMERUS: i. m., 238.

általános és nehezen számon kérhető követelményeket támasztott, amelyek nem voltak alkalmasak arra, hogy teljesítésükkel elérhetővé váljon az energiafelhasználás csökkentésével kapcsolatos, 20%-os célkitűzés.⁸ A szabályozást ezért fejleszteni kellett. Az energiafelhasználás terén az új irányelv révén a korábbihoz képest nyilvánvalóan erősebb jogszabályi keret született. Ez annak ellenére így van, hogy a követelmények szintje az Európai Bizottság által eredetileg javasolt változathoz képest alacsonyabb.⁹

Míg a korábbi szabályozás jogalapja az EK Szerződés 175. cikke (a jelenlegi EUMSZ. 192. cikk elődje) volt, amely a környezeti politika körében ad felhatalmazást intézkedésekre, addig az új irányelv már a Lisszaboni Szerződéssel létrehozott energiapolitikai felhatalmazásra, vagyis az EUMSZ. 194. cikkére támaszkodik. Az uniós jogalkotónak általában széles mérlegelési jogköre van akkor, amikor a klímavédelmet szolgáló intézkedésekhez jogalapot választ, ebben az esetben azonban ilyesmiről aligha beszélhetünk, hiszen a 194. cikkben biztosított szerződési felhatalmazás kifejezetten megnevezi magát a speciális tárgykört, amikor céljai közt az energiahatékonyságot és az energiatakarékosságot is említi. Ezzel azonban a tárgykörnek a környezetvédelemhez való szoros kapcsolata nem szűnt meg, hiszen a 194. cikk célkitűzéseit kifejezetten „a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel” határozták meg.

Ugyanakkor a 194. cikk választásának elvben két olyan következménye is lehetne, amelyik a korábbi szabályozáshoz képest, környezetvédelmi szempontból visszalépést jelent. Egyfelől felvethető, hogy az energiapolitika körében szűkül az uniós mozgástere, ugyanis a cikk értelmében az uniós e körben elfogadott intézkedései „nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.” Másfelől lényeges az a szerződésbeli szabály, amely a környezetpolitikától eltérően az energiapolitika területén nem enged eltérést a tagállamoknak a követelmények szigorítása irányában. Ami az elsőként említett körülményt illeti, megítélésünk szerint abból fakadóan ténylegesen nem került sor visszalépésre, sőt a követelmények szigorodtak is a korábbiakhoz képest – ugyanakkor a 194. cikk értelmezése magyarázatot ad arra, hogy miért nem nagyobb mértékben. (Az irányelvi követelmények tartalmi elemzését az alábbiakban végezzük el, kiemelve a pozitív változásokat.) Ami a másik gátló tényezőt illeti, mint látni fogjuk, azt az uniós jogalkotó egy huszárvágással elhárította: magában az irányelvben felhatalmazta a tagállamokat a szigorúbb követelmények érvényesítésére.¹⁰

⁸ BÁNYAI: i. m., 119.

⁹ Lo SCHIAVO, Gianni: The New EU Directive on Energy Efficiency: A Critical View, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2013) 2, 324.

¹⁰ A szerződési felhatalmazás kérdésével önálló tanulmány keretei között foglalkoztunk. Lásd FODOR László: *A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSZ 194. cikkének értelmezéséhez*. Kézirat (várható megjelenés: Európai Jog, 2014).

1.2. A tagállami átültetés néhány előkérdése

A tagállamoknak az irányelvet 2014. június 5-éig kellett, illetve kellett volna nemzeti jogukba átültetniük [28. cikk (1) bekezdés], de az implementációhoz egyéb, pl. stratégiai tervezési és jelentéstételi kötelezettségek is tartoznak, amelyek közül többnek a határideje ezt megelőzte. Ami a hazai helyzetet illeti, tanulmányunk kéziratának lezárásakor (2014. június 6.) a hazai transzpozíciós szabályozásnak még a tervezete sem volt megismerhető. A Kormány 2014. február 18-án kelt, az irányelvben előírt jelentése¹¹ szerint Magyarország egyelőre semmilyen kérdésben nem döntött (a dokumentum szerint pl. egy energiahatékonysági kötelezettségi rendszer bevezetésén még csak gondolkodik a Kormány, és a végrehajtásért felelős szerv kiléte sem dőlt még el), ami már akkor a határidő elmulasztását valószínűsítette.

Az irányelv rendelkezései alapvetően öt fejezetre oszthatók. Az első részhez tartoznak a jogszabály tárgyával, hatályával, fogalom-meghatározásaival, valamint energiahatékonysági célkitűzéseivel kapcsolatos előírások (1–3. cikk); a második rész az energiafelhasználás hatékonyságával (4–13. cikk), a harmadik az energiaellátás hatékonyságával (14–15. cikk) foglalkozik; a negyedik a horizontális rendelkezéseket (16–21. cikk), míg az utolsó a záró rendelkezéseket (22–29. cikk) tartalmazza.

Az irányelvi követelmények teljesíthetőségéhez és a tagállami implementáció megfelelőségének vizsgálatához elengedhetetlen a fogalmi tisztázás. Az új uniós jogi aktus az energiafelhasználással kapcsolatos fogalmi rendszer fejlesztésével túllépett a korábbi szabályozáson. Az irányelv 2. cikke 45 pontban tartalmazza a különböző definíciókat. Többek között meghatározza a primerenergia-fogyasztás, a végsőenergia-fogyasztás, az energiamegtakarítás, illetve az energiahatékonyság, az energiaelosztók és a kiskereskedelmienergia-értékesítő vállalkozás fogalmát. Az EED által meghatározott fogalmak köréből azonban a teljességre való törekvés ellenére hiányoznak olyan, a jogi aktusban egyébként használt kifejezések, mint például az energiatenzitás vagy a primer-, illetve végsőenergia-megtakarítás. A fenti fogalmak jogi meghatározására erős igény mutatkozott, az új norma azonban csak részlegesen felel meg a várakozásoknak.

A szabályozás tárgyi hatálya és a „kötelezett felek” (azaz a tagállami vállalkozások) körének a kijelölése is a fogalmi rendszer sajátosságaiból adódik. Az irányelv alkalmazásában maga az energia igen tágan értelmezendő, így nem csak a hálózathoz kötött termékek (mint a villamos energia vagy a földgáz), hanem a tüzelőanyagok, a hőenergia és a megújuló energia is ide tartoznak (az energiasztatisztikai rendeletnek¹² megfelelően). A kiskereskedelmienergia-értékesítő ennek megfelelően egyaránt lehet egy (gáz-, távhő-, villamos-) energiaszolgáltató vagy más, pl. pelletet, fűtőolajat vagy biomasszát szállító (közvetítő, azzal kereskedő) vállalkozás (kivéve az olyan termelőt, aki a megújuló energiahordozóból előállított energiát közvetlenül

¹¹ A jelentést lásd az Európai Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/article7/2013_hu_eed_article7_hu.pdf (2014. 06. 06.).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1099/2008/EK rendelete (2008. október 22.) az energiasztatisztikáról, HL L 304., 2008.11.14., 1–62.

értékesíti, illetve táplálja be a nyilvános hálózatba).¹³ Energiaelosztó pedig az a természetes vagy jogi személy (a korábbi szabályozástól eltérően az elosztórendszer-üzemeltetőket is beleértve), aki az energia végső felhasználókhöz, illetve a végső felhasználók számára energiát értékesítő elosztóállomásokhoz történő szállításáért felel.¹⁴

2. Energiafelhasználás-csökkentési célok az új energiahatékonysági irányelvben

Az irányelv céljait három szinten lehet értelmezni:

- a) Az Európai Unió energiamegtakarítási célkitűzése (1. cikk, 3. cikk és a bevezetés 2. pontja),
- b) a tagállamok indikatív jellegű energiahatékonysági célkitűzései (3. cikk),
- c) kötelező jellegű végsőenergia-megtakarítási¹⁵ célkitűzések az energiaelosztók és/vagy a kiskereskedelmienergia-értékesítő vállalkozások számára (7. cikk).¹⁶

2.1. Az Európai Unió energiamegtakarítási célja

Az unió már a 2006-os energiahatékonysági cselekvési tervében is célként tűzte ki, hogy 2020-ra az akkorra várható mértékhez képest 20%-kal csökkenjen a primerenergia-felhasználás.¹⁷ Ezt az eredetileg nem kötelező jellegű politikai célkitűzést erősíti meg az új energiahatékonysági irányelv, amikor rögzíti, hogy az unió 2020. évi energiafogyasztása nem haladhatja meg az 1474 Mtoe¹⁸ primerenergiát, vagy az 1078 Mtoe végső energiát [3. cikk (1) bekezdés a) pont]. Tekintettel arra, hogy 2020-ra 1842 Mtoe primerenergia-fogyasztást prognosztizáltak, az 1474 Mtoe primerenergia-fogyasztás éppen 20%-os csökkentésnek felel meg. Az immár kötelező 20%-os energiafelhasználás-csökkentési cél tökéletesen illeszkedik az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájába is, hiszen a fenntarthatósághoz nem ele-

¹³ KLEMM, Andreas: Neue Vorgaben aus Brüssel: Die Energieeffizienzrichtlinie der Europäischen Union, *Contracting und Recht* (2012) 4, 150.

¹⁴ Az irányelv e ponton a villamos energia és a földgáz belső piacára vonatkozó, közös szabályokat megállapító 2009/72/EU irányelv (HL L 211., 2009.08.14., 55–93.) és 2009/73/EU irányelv (HL L 211., 2009.08.14., 94–136.) meghatározásaira utal tovább.

¹⁵ Végsőenergia-fogyasztás: az ipar, a közlekedés, a háztartások, a szolgáltatások és a mezőgazdaság számára szolgáltatott energia. Nem tartozik ide magának az energiaátalakítási ágazatnak és az energetikai iparnak szolgáltatott energiaszállítás (EED, 2. cikk 3. pont). Energiamegtakarítás: az a megtakarított energiamennyiség, amely valamely energiahatékonyság-javító intézkedés végrehajtása előtt és után mért és/vagy becsült fogyasztás alapján kerül meghatározásra, biztosítva az energiafogyasztást befolyásoló külső feltételeknek megfelelő normalizálást (EED 2. cikk 5. pont).

¹⁶ SCHEUER, Stefan (ed.): *EU Energy Efficiency Directive (2012/27/EU): Guidebook for Strong Implementation*, Brussels, The Coalition for Energy Savings, 2013, 18.

¹⁷ Energiahatékonysági cselekvési terv: A lehetőségek kihasználása, Bizottsági közlemény, COM(2006) 545 végleges.

¹⁸ 1 Mtoe = 1 millió tonna kőolaj-egyenérték.

gendő az energiahatékonyság javítása vagy a megújuló energiahordozók arányának növelése, hanem az energiafogyasztás abszolút értelemben vett csökkenését szükséges elérni.

Kérdéses ugyanakkor, hogy az irányelvben megfogalmazott minimumkövetelmények tagállami átültetése alkalmas lehet-e a fenti cél megvalósítására. Egyes elemzők abból indulnak ki, hogy az alább bemutatott irányelvi követelmények (pl. az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek, a közszektor példamutatása, a fogyasztók tájékoztatása) önmagukban kevésnek fognak bizonyulni a 20%-os csökkentés megvalósításához.¹⁹ A mi álláspontunk az, hogy ha a tagállamok felismerik a végrehajtásban rejlő gazdasági, energiapolitikai, foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelmi és egyéb lehetőségeket (amelyekről valamennyi gazdasági elemzés egyöntetűen pozitívan foglal állást), és nem a minimális implementációra, a kiskapuk megtalálására, a statisztikai adatok „megszépítésére,” netán pusztán bevételszerzésre törekednek, teljesíthető lesz a célkitűzés.

Szabályozástechnikai szempontból érdemes megjegyezni, hogy az irányelv az energiafelhasználás abszolút csökkentését primer- vagy végsőenergia-csökkentésben írja elő. Ez tartalmilag, az ökológiai fenntarthatóság²⁰ szempontjából teljesen helyénvaló, amennyiben mindkét mérőszám az energiafelhasználás abszolút csökkentésére vonatkozik. Ugyanakkor, mivel a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló ún. RED irányelv²¹ a teljes bruttó energiafogyasztás mérőszámát használja, talán célravezetőbb megoldás lett volna, ha az energiafelhasználás csökkentését is abban fejeznék ki a tagállamok (annak ellenére, hogy a tagállami energiastatisztikák általában ugyancsak a primer-, illetve végsőenergiafogyasztást tartalmazzák).

2.2. A tagállamok indikatív jellegű energiahatékonysági célkitűzései

A fenti célkitűzés uniós szintű, és a tagállamokat közvetlenül nem kötelezi. Tagállamokra levetített célokat (százalékos arányt vagy elérendő mennyiséget) az irányelv nem fogalmaz meg,²² így azokat a tagállamoknak az uniós célkitűzés figyelembevételével maguknak kell meghatározniuk és bejelenteniük az Európai Bizottságnak. Ezek az ún. indikatív tagállami energiahatékonysági célkitűzések. Az irányelv terve-

¹⁹ SCHEUER: i. m., 17.

²⁰ Az ökológiai fenntarthatóság a fenntartható fejlődés egyik értelmezési szintje. Lásd BÁNYAI Orsolya: Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból. *Jogelméleti Szemle* (2011) 3, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html>. Herman Daly meghatározása gyakorlatilag az ökológiai fenntarthatóságra értendő: „A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése, anélkül hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednénk.” GYULAI Iván: *Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről*. Budapest, Magyar Természetvédők Szövetsége, 2008, 10.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről, HL L 140., 2009. 06. 05., 16–62.

²² Ennek az energiahatékonysági terület nehéz körülhatárolhatóságában, a különböző tagállami statisztikai módszertanokban rejlő és egyéb akadályairól lásd KAPROS Zoltán–ALFÖLDY-BORUSS Márk: Az energiahatékonyság és a kötelezettségi rendszer, *Magyar Energetika* (2014) 1, 31–37.

zetéről készült hatástanulmány szerint nem volt szükséges kötelező jellegű nemzeti céllelőirányzatokat javasolni, ha azonban a 2013-as értékelés arra mutat rá, hogy a 2020-as uniós célkitűzés elérése ezzel a megoldással nem biztosítható, akkor a szabályozás módosításával mégis el kell mozdulni a kötelező jellegű tagállami célok előírása felé.²³ Az irányelv jelen formájában nem rögzít szankciókat, illetve a tagállami felelősség érvényesítését biztosító egyéb eszközöket, tehát a tagállamok – bár kötelesek az irányelv szempontjainak megfelelő implementációra – nem vonhatók felelősségre azért, ha célkitűzéseik összege elmarad a közös céltól.²⁴

Az új irányelvnek az energiafelhasználás csökkentésével kapcsolatos követelményei tehát nehezen számon kérhetőek, mivel a célok nem kötelezőek a tagállamokra, illetve megfogalmazásuk nem elég konkrét. A tagállami implementáció értékeléséhez elsőként vizsgálni kell a tagállami célkitűzések megfelelőségét, s csak utána lehet vizsgálni azok esetleges elmulasztását. További probléma, hogy mivel a cél megvalósulásának a tényével csak 2020-ban szembesülhetünk, az utólagos jogsértési eljárás nem tekinthető hatékony megoldásnak. Márpedig, tekintettel arra, hogy a klímaváltozás hatásainak enyhítése érdekében azonnali cselekvés szükséges, alapvető követelmény lenne a hatékony jogérvényesítés.²⁵ Ezt a helyzetet ellensúlyozhatná, ha az Európai Bizottságnak akkor is lenne jogérvényesítési lehetősége, ha az irányelv teljesítésének időközi értékeléséből arra lehetne következtetni, hogy egy tagállam biztosan nem teljesíti vállalásait. Ugyanakkor jogsértés elméletileg abból is adódhat, ha egy tagállam nem határoz meg az irányelvnek megfelelő célkitűzést. Csakhogy ebben a kérdésben az irányelv olyan széles mérlegelési lehetőséget ad a tagállamoknak (pl. az uniós célérték mellett figyelembe lehet venni a korábbi energiamegtakarítási célokat, a fennmaradó energiamegtakarítási lehetőségeket, a GDP várható alakulását, az energiaiimport és -export alakulását, illetve a korábbi időszak energiahatékonysági intézkedéseit is), hogy nehéz lenne eldönteni, vajon megfelelő körültekintéssel fogalmazták-e meg a célkitűzéseiket a tagállamok.

A tagállamoknak 2013. április 30-ig kellett megküldeniük saját nemzeti célkitűzéseiket az Európai Bizottságnak. A beküldött információkból arra lehet következtetni, hogy a tagállamok 2020-ig együttesen mindössze 16,4%-os primerenergia-megtakarítást és 17,7%-os végsőenergia-megtakarítást tűztek ki maguk elé, nem pedig az átfogó uniós célkitűzés eléréséhez szükséges 20%-ot.²⁶ Ugyanakkor ez még nem végleges értékelés; az Európai Bizottságnak 2014. június 30-ig kell benyújtania a 2020-as energiahatékonysági célok megvalósításában elért eredményekről szóló értékelését az Európai Parlament és a Tanács számára.

Érdemes összevetni az új energiahatékonysági irányelv célkitűzéseit az ún. RED irányelv megoldásával. Ez utóbbi az európai uniós célkitűzésen túl a tagállamok számára kötelező célkitűzéseket is meghatároz, így azok számonkérése is lehetséges. A kötelező jelleg azt eredményezi, hogy amennyiben egy tagállam nem teljesíti

²³ SEC(2011) 780 végleges, 5.

²⁴ KLEMM: i. m., 150.

²⁵ FAZEKAS Orsolya (szerk.): *A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I*, Budapest, CompLex, 2010, 80.

²⁶ Bizottsági iránymutatás az energiahatékonysági irányelv végrehajtásáról, COM(2013) 762 végleges, 3.

a megújulóenergia-részaránnyal kapcsolatos célértéket, úgy az Európai Bizottság jogsértési eljárást kezdeményezhet ellene.

2.3. Kötelező jellegű végsőenergia-megtakarítási célkitűzések

A 7. cikkben előírt intézkedések adják az energiahatékonysági irányelv által kitűzött energiamegtakarítások felét, úgyhogy hangsúlyos rendelkezésről van szó.²⁷ Az első bekezdés értelmében:

„Minden tagállam energiahatékonysági kötelezettségi rendszert hoz létre. Ez a rendszer biztosítja, hogy egy adott tagállam területén működő, a (4) bekezdés értelmében kötelezett félnek minősített energiaelosztók és/vagy kiskereskedelmienergia-értékesítő vállalkozások 2020. december 31-ig megvalósítsák a halmozott végfelhasználási energiamegtakarítási célkitűzést, a (2) bekezdés sérelme nélkül. Az említett célkitűzés értelmében 2014. január 1-jétől 2020. december 31-ig minden évben az összes energiaelosztó vagy az összes kiskereskedelmi energia-értékesítő vállalkozás által a végső felhasználók számára évente értékesített energiamennyiség 1,5%-ának legalább megfelelő új megtakarítást kell elérni a 2013. január 1-jét megelőző legutóbbi hároméves időszak átlagában...”

Mivel a 7. cikk szövege összetett és nehezen értelmezhető, az Európai Bizottság a tagállami implementáció megkönnyítése érdekében kiadott egy tájékoztatót az értelmezésről.²⁸ Ezt figyelembe véve a fenti előírás azt jelenti, hogy 2020. december 31-ig évente legalább 1,5% új energiamegtakarítást kell megvalósítani, amit az előző évihez mindig hozzá kell adni, s így 2020-ban már legalább 10,5% új energiamegtakarítást kell elérni a végfelhasználók körében. Ezzel a 7 év alatt összesen legalább 42% végsőenergia-megtakarítást kell elérni (halmozott vagy kumulatív végfelhasználási energiamegtakarítási célkitűzés).

Év	Energiamegtakarítás (%)							Összesen
2014	1,5							1,5
2015	1,5	1,5						3,0
2016	1,5	1,5	1,5					4,5
2017	1,5	1,5	1,5	1,5				6,0
2018	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5			7,5
2019	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5		9,0
2020	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,5
Összesen	42							

Forrás: SWD(2013) 451 végleges, 5.

²⁷ Bizottsági iránymutatás az energiahatékonysági irányelv végrehajtásáról, COM(2013) 762 végleges, 7.

²⁸ SWD(2013) 451 végleges.

A fenti célkitűzés megvalósítása kötelező. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az energiaelosztók, illetve kiskereskedelmi energiaértékesítő vállalkozások megvalósítsák azt, máskülönben uniós jogsértést követnek el. Ez az energiatakarékosági rezsim közvetlenül nem érinti a tagállami célkitűzéseket: nem a tagállamok viselik a konkrét kötelezettségek terhét – például az adminisztrációs költségeket –, hanem áthárítják azt a vállalkozásokra (erre visszatérünk a 3.2.1. pontban).

A 7. cikk (2) bekezdése ugyanakkor tartalmaz néhány kivételt, ami a 2020-ra realizálandó energiamegtakarítás mértékét érdemben (egyes vélemények szerint akár a felére is) csökkentheti.²⁹ Mindenekelőtt ilyen kivétel a közlekedésben felhasznált energia volumene [7. cikk (1) bekezdés]. Ez azt jelenti, hogy a kötelező jellegű vég-sőenergia-megtakarítási célkitűzések számításánál a közlekedésben felhasznált energiamennyiséget nem kell (egészében) számításba venni. E kivétel alkalmazása azoknál a tagállamoknál bírhat jelentős hatással, amelyekben elhelyezkedésüknél fogva jelentős mértékűt ölt a közlekedési célú energiafelhasználás (pl. Málta, Ciprus).³⁰ További kivétel például a kibocsátáskereskedelmi rendszerbe tartozó ipari tevékenységek által felhasznált energia vagy a 2008 óta eszközölt és 2020-ig kiha-tó, ún. korai megtakarítások beszámítása, azonban ezek alkalmazása az irányelv értelmében nem eredményezheti az uniós szinten megcélzott energiamegtakarítás 25%-nál nagyobb mértékű csökkenését. Amennyiben a tagállamok élnek a kivételek adta lehetőséggel, az jelentősen ronthatja a 7. cikkben foglaltak érvényesülését.³¹

3. Az irányelvben előírányzott eszközök

Az irányelv a fenti célok megvalósítását szolgáló eszközök széles körét határozza meg, így többek között az alábbiakat:

- a közintézmények példamutatása,
- közintézményi beszerzés,
- energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek, illetve alternatív szakpolitikai intézkedések,
- energetikai auditok,
- fogyasztásmérés (intelligens mérők),
- számlainformációk (amelyek az aktuális és a korábbi fogyasztás adatait összevethetővé teszik a fogyasztó számára),
- a fűtés és hűtés hatékonyságának előmozdítása,
- tájékoztatás és képzés,
- energiahatékonysági szolgáltatások,
- az energiahatékonyság előmozdítását szolgáló egyéb intézkedések,
- nemzeti energiahatékonysági alap.

²⁹ SCHEUER: i. m., 27.

³⁰ Magyarországnak az Európai Bizottsághoz küldött (már idézett, 2014. február 18-án kelt) jelentéséből az derül ki, hogy az 1,5%-os átlagos célérték 2 001 927 778 kWh, míg a közlekedési szektor bevonásával 2 748 358 333 kWh.

³¹ Lo SCHIAVO: i. m., 325.; SCHEUER: i. m., 27.

A továbbiakban a területi korlátok miatt azokat az előírásokat emeljük ki, amelyek a célok megvalósításában komoly szerepet játszanak.³²

3.1. Energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek – alternatív szakpolitikai intézkedések

Az irányelv 7. cikke alapján a tagállamok a fenti célok megvalósítására vagy energiahatékonysági kötelezettségi rendszereket (*energy efficiency obligation scheme*) hoznak létre, vagy egyéb, alternatív szakpolitikai intézkedéseket (*alternative policy measures*) alkalmaznak. A tagállamok a szakpolitikai intézkedéseket a tagállami sajátosságoknak megfelelően akár szabadon kombinálhatják is az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekkel, úgyhogy előjáróban elmondhatjuk, hogy az irányelv nem köti meg túlságosan a tagállamok kezét azzal kapcsolatban, hogy milyen módon teljesítsék az energiamegtakarítási célkitűzéseket.

Azokban a tagállamokban, ahol ez a megoldás már korábban megjelent, az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek keretében általában az energiaszolgáltatókat (akik egyébként alapvetően abban érdekeltek, hogy minél több energiát értékesítsenek) vagy az elosztói rendszerüzemeltetőket kötelezik konkrét energiamegtakarításra.³³ Az így elért energiamegtakarítást független tanúsító szervek által kiadott igazolások („fehér bizonyítványok”) tanúsítják, amelyeket aztán fel lehet használni például állami támogatások vagy adókedvezmények igénybevételeire.³⁴ A bizonyítványoknak piaci értéke is lehet, így azokkal adott esetben kereskedni is lehet. Vagyis azok a cégek, amelyek nem teljesítették a rájuk vonatkozó energiamegtakarítási követelményeket, a kötelezettségüket fehér bizonyítványok vásárlásával is teljesíthetik. Az energiamegtakarítás kötelezettségéhez tehát rugalmas és egyben költséghatékony eszköz társul, több tekintetben is hasonlóan a kibocsátás-kereskedelmi rendszerhez, amelyben az érintett vállalatok kibocsátási kvótát vásárolhatnak, ha nem tudják megfelelő szintre szorítani szén-dioxid kibocsátásukat. Fontos eltérés a két megoldás közt, hogy a fehér bizonyítványokat a megtakarítások alapján generálják, míg a kibocsátási kvótákat – korlátozott és folyamatosan csökkenő mennyiségben

³² Ugyanakkor az itt nem ismertetett rendelkezésekkel kapcsolatban is érdekes jogi kérdések merülnek fel, pl. az intelligens mérők használatának és a személyes adatok védelmének az igénye, vagy a lakásbérlet szabályozásában befektető-dilemma kezelése (miért fejlesszen a tulajdonos, ha annak hasznát a bérlet élvezői?).

³³ Többek között Olaszországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Dániában és Flandriában is találkozhatunk ilyen szabályozással. Ezek tapasztalatairól lásd a Német Energiaügynökség tanulmányát: AGRICOLA, Annegret Cl. et al.: *Steigerung der Energieeffizienz mit Hilfe von Energieeffizienz-Verpflichtungssystemen*, Köln, Frontier Economics, 2012, 142–148, http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/studien_umfragen/Energieeffizienz-Verpflichtungssysteme/Studie_Energieeffizienz-Verpflichtungssysteme_EnEffVSys.pdf (2014. 04. 01.).

³⁴ BERTOLDI, Paolo–REZESSY, Silvia–LEES, Eoin–BAUDRY, Paul–JEANDEL, Alexandre–LABANCA, Nicola: Energy supplier obligations and white certificate schemes: Comparative analysis of experiences in the European Union, *Energy Policy* 38 (2010) 1466.

– az EU a „buborék-politikának” megfelelően, vagyis a légkör terhelhetőségét figyelembe véve hozza létre.³⁵

Az energiahatékonysági kötelezettségi rendszereknek általában három fő eleme van: a) egy energiahatékonyság-javítási célkitűzés; b) a kötelezett felek körének kijelölése, akiknek teljesíteniük kell a célt; c) a rendszer, amely meghatározza azokat az energiamegtakarítási tevékenységeket, amelyeket alkalmazni lehet a célok megvalósítására; méri, igazolja és jelenti az elért megtakarításokat; megerősíti, hogy az energiatakarékossági tevékenységeket valóban végrehajtották.³⁶ Az energiamegtakarítási célok teljesítését a pénzbírság-fizetési kötelezettségek kilátásba helyezésével lehet biztosítani. Az irányelv ilyen energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek bevezetését várja el a tagállamoktól. A rendszer megfelelő kialakításához és működtetéséhez számos európai (különösen brit, belga, francia, olasz, újabban lengyel) és nemzetközi tapasztalatból (pl. az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Kína, Dél-Korea gyakorlatából) lehet meríteni.

a) Az irányelvben előírt energiamegtakarítási célkitűzés konkrét céljait az irányelv nyújtotta keretek között végeredményben a tagállamok határozzák meg, primerenergia- vagy végsőenergia-megtakarítás formájában [7. cikk (1)–(3), (5) bekezdés].

b) Az irányelvben felvázolt rendszer kötelezettjei az energiaelosztók, illetve kiskereskedelmi energiaértékesítő vállalkozások. Természetesen a tagállamok feladata, hogy konkrétan megjelöljék és nevesítsék a kötelezetteket. Ennek során viszonylag nagyfokú szabadságot élveznek (amennyiben az elosztók és a kiskereskedelmi értékesítők között a normaszövegben „és/vagy” kötőszó szerepel), de csak objektív és megkülönböztetés-mentes kritériumok alapján járhatnak el [7. cikk (4) bekezdés].³⁷ A megfogalmazásból egyértelműen következik az is, hogy a rendszerbe nem kell minden elosztót, illetve értékesítőt kötelezettként bevonni. A tagállamok ugyanakkor nem csak szűkíthetik, hanem tágíthatják is a kötelezettek körét: a rendszerben való részvételre kötelezhetik a területükön üzemelő, közlekedési célú üzemanyag-elosztókat és a kiskereskedelmi közlekedési üzemanyag-értékesítőket is, függetlenül attól, hogy az energiamegtakarítási célkitűzések számításánál beszámították-e a közlekedésben felhasznált energiavolumen.³⁸

³⁵ SPYRA, Simon: Zu den Wechselwirkungen einer möglichen Einführung des Instruments „Weißer Zertifikate” mit bekannten Marktmechanismen – Eine Chance des Europäischen Emissionshandels?, *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* (2012) 3, 105.

³⁶ The Regulatory Assistance Project: *Best Practices in Designing and Implementing Energy Efficiency Obligation Schemes* (June 2012), [http://www.ieadsm.org/Files/Exco File Library/Key Publications/RAP_IEADSM_BestPracticesinDesigningandImplementingEnergyEfficiencyObligationSchemes_2012_June.pdf](http://www.ieadsm.org/Files/Exco%20File%20Library/Key%20Publications/RAP_IEADSM_BestPracticesinDesigningandImplementingEnergyEfficiencyObligationSchemes_2012_June.pdf) (2014. 03. 07.).

³⁷ Magyarország Európai Bizottságnak benyújtott jelentéséből kiderül: hazánkban jelenleg még vizsgálják, hogy az egyes energiapiaci szereplők, azaz az energiaelosztók és a kiskereskedelmienergia-értékesítő vállalatok milyen mértékben terhelhetők, továbbá hogy mely szektorokat ajánlott bevonni a 7. cikk szerinti kötelezettség teljesítésébe. A választott szabályozás – amellet, hogy felveti például az arányosság kérdését a vállalkozás szabadságának korlátozása körében – azért is figyelemre érdemes lesz, mert Magyarországon az elmúlt években energiaár-csökkenési kötelezettsége is volt a szolgáltatóknak a kormány által előírt ún. rezsicsökkentés keretében.

³⁸ SWD(2013) 451 végleges, 9. A Századvég Gazdaságkutató ezt a megoldást Magyarországra vonatkozóan nem javasolja. A 2012/27/EU új energiahatékonysági irányelv átültetésére vonatkozó javaslatok (2013. au-

Az, hogy ebben a rendszerben az energiamegtakarítás megvalósítására és ezzel annak finanszírozására az energiaelosztókat, illetve az energiaértékesítőket kötelezik, az állami költségvetés szempontjából igen kedvező megoldás (főleg gazdasági recesszió idején). Az energiamegtakarítás költségeit azonban végeredményben nem a kötelezett felek, hanem a végső fogyasztók viselik. A szakirodalom szerint ez annyiban elfogadható, amennyiben összhangban van „a szennyező fizet” elvével.³⁹ Ráadásul az intézkedések megtakarításokhoz vezetnek a fogyasztóknál, ami hosszútávon már együttjár a háztartások kiadásainak csökkenésével.⁴⁰ Ha megfelelően alakítják ki a szabályozást, mindezek a hatások összekapcsolódnak, így nem az állam, hanem a szolgáltatók, illetve kereskedők segítik a fogyasztókat a takarékosági intézkedések megvalósításában (pl. a brit gyakorlatban a lakások szigetelésének a finanszírozásával).⁴¹

c) Az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek harmadik legfontosabb pillére egyrészt annak meghatározása, hogy melyek a kitűzött célok megvalósítására alkalmas energiamegtakarítási tevékenységek, másrészt az elért eredmények mérése, ellenőrzése és hitelesítése. A legtöbb rendszerben található egy lista azokról az alkalmazható intézkedésekről, amelyek energiamegtakarítást eredményeznek.⁴² Az irányelv maga nem tartalmaz ilyen listát, azonban az V. mellékletben megadja azokat a szempontokat és elveket, amelyek alapján a tagállamoknak meg kell határozniuk az energiamegtakarítást ösztönző szakpolitikai intézkedéseket.⁴³ A tagállamok csak olyan szakpolitikai intézkedést nevezhetnek meg ebben a körben, amelynek célja kifejezetten az energiamegtakarítás. Így például az olyan általános adó, mint az áfa, nem tekinthető ilyen intézkedésnek (még akkor sem, ha az energiatermékek után is fizetni kell), mivel nem kifejezetten energiamegtakarítási cél áll az alkalmazása mögött.⁴⁴

A tagállamok előírhatják, hogy a kötelezett felek oly módon teljesítsenek, hogy a nemzeti energiahatékonysági alapba évente befizetik az energiamegtakarítási kötelezettségük teljesítéséhez szükséges beruházások összegével egyező összeget [20. cikk (6) bekezdés]. A 20. preambulumbekkezdés szerint ez különösen a kisvállalkozások számára lehet kedvező megoldás. A pénzügyi alap létesítése egyébként

gusztus 30.), http://szazadveg.hu/ld/a0g9u5b2s8g8q6o2e0n2_EED_atultetes.pdf (2014. 04. 01.).

³⁹ LEES, Eoin: *Energy efficiency obligations – the EU experience* (2 March 2012), <http://www.eceee.org/policy-areas/EE-directive/energy-efficiency-obligations> (2014. 03. 11.), 3. Megjegyezzük, hogy a költségeknek a fogyasztói árakba való beépülése azokat a háztartásokat is érinti, amelyek nem részesednek a fejlesztések előnyeiben.

⁴⁰ Ugyanakkor a kötelezettségi rendszerek kialakítása úgy is elképzelhető, hogy a kötelezettek anyagilag is ösztönözzék a végfogyasztókat az energiahatékonysági felújítások elvégzésére. Vö. <http://www.mehi.hu/rendezveny/az-eu-uj-energiahatekonysagi-iranyelvenek-bemutatasa> (2014. 04. 01.).

⁴¹ SPYRA: i. m., 107–108.

⁴² The Regulatory Assistance Project: i. m., 6.

⁴³ Az irányelv alapján szakpolitikai intézkedés az olyan szabályozási, pénzügyi, adóügyi, önkéntes vagy tájékoztatási eszköz, amelyet egy tagállamban az előírásoknak megfelelően hoztak létre és hajtottak végre annak érdekében, hogy a piaci szereplők számára olyan támogatási keret, követelmény, vagy ösztönző jöjjön létre, amelynek köszönhetően ez utóbbiak energiahatékonysági szolgáltatásokat nyújtanak és vesznek igénybe, valamint egyéb energiahatékonyság-javító intézkedéseket vezetnek be (2. cikk 18. pont).

⁴⁴ SCHEUER: i. m., 34.

[a 7. cikk (9) bekezdésének értelmében] nem csak az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerhez kapcsolódóan, hanem attól függetlenül, akár az alább tárgyalt alternatív intézkedések körében is elképzelhető. Ilyenkor a befizetendő összeg nagysága kevésbé kötött.

A tagállamok tehát pénzalapok létrehozásával közvetlenül is támogathatják az energiahatékonyságot javító programok és egyéb energiahatékonyságot javító intézkedések teljesítését, vagyis az alapokból kifizetett támogatások révén az energiahatékonysági szolgáltatások piacának fejlődését közvetlenül is elősegíthetik. Egy ilyen alap egyébként ellentétes lenne a belső piac szabályaival, de a környezetvédelmi érdekre tekintettel az irányelv szerint nem minősül tiltott állami támogatásnak (vö. EUMSZ. 107. és 108. cikk). Egy ilyen alapnak ugyanakkor célszerűségi okokból biztosítani kell a központi költségvetéstől való elkülönítését (hogy a befizetések ne pusztán a költségvetés forráskiegészítését szolgálják), illetve mind a kormányzattól, mind az érintett vállalatoktól független kezelését. Alkotmányjogi szempontból fontos továbbá, hogy az alapba befizetendő összegek arányosak legyenek (például a vállalkozás szabadságának korlátozása szempontjából), s az energiahatékonysági intézkedések finanszírozásához, illetve a kapcsolódó vállalati intézkedések költségeinek kiegyenlítéséhez járuljanak hozzá.⁴⁵

Az irányelv továbbá azt várja el a tagállamoktól, hogy olyan mérési, irányítási és ellenőrzési rendszereket vezessenek be, amelyek keretében a kötelezett felek által megvalósított energiahatékonyság-javító intézkedéseknek legalább egy statisztikailag jelentős részét és reprezentatív mintáját ellenőrzik. Ezt a mérést, irányítást és ellenőrzést a kötelezett felektől független módon kell lefolytatni [7. cikk (6) bekezdés]. Az irányelv a rendszernek csupán a főbb kereteit rögzíti, annak részletes kimunkálása (az illetékes hatóság feladatainak meghatározása, jelentéstételi szabályok, jogkövetkezmények kialakítása stb.) a tagállamok feladata. Amennyiben a kötelezettek nem teljesítik az energiamegtakarítási kötelezettségeiket, úgy az irányelv megköveteli a tagállamoktól, hogy meghatározzák a jogsértés esetén alkalmazandó szankciókat. Ezeknek (az irányelvek szokásos fordulata szerint) hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük (13. cikk).

A tagállamok választhatnak, hogy csak olyan energiamegtakarítást fogadnak el, amelyet a kötelezett felek közvetlenül a végső felhasználók körében értek el, vagy engedélyezik, hogy a kötelezettek olyan megtakarítást is elszámoljanak maguknak, amelyik harmadik féltől származik [7. cikk (4) bekezdés]. Ilyen harmadik fél lehet egy energiahatékonysági szolgáltató, vagy más, az állam által jóváhagyott szerv, de ebben az esetben a tagállamoknak egyértelmű, átlátható és minden piaci szereplő számára nyitott, a tanúsítás költségeinek minimalizálására törekvő jóváhagyási folyamatot kell alkalmazniuk [7. cikk (7) bekezdés b) pont].

Mint arra már utaltunk, egyes energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekben (pl. Olaszországban) kereskedni lehet az energiamegtakarításokkal.⁴⁶ Ugyan az irányelv maga ezt a kérdést nem szabályozza, véleményünk szerint nincs akadálya

⁴⁵ SCHOMERUS, Thomas: Die Umsetzung von Art. 7. Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU in nationales Recht, *EnergieRecht* (2013) 5, 186.; SCHOMERUS: Ein nationaler Energieeffizienzfonds... i. m., 242–244.

⁴⁶ The Regulatory Assistance Project: i. m., 6.

olyan energiahatékonysági kötelezettségi rendszer kiépítésének, illetve fenntartásának, amelyben a megtakarításokkal kereskedni lehet.

A kötelezettségi rendszer egyik legnagyobb előnye a tapasztalatok szerint, hogy igen költséghatékony, vagyis ennek révén az energiamegtakarítást viszonylag alacsony áron lehet elérni. Ez azonban egyben a rendszer hátránya is, mivel az energetikai szolgáltatásokban ezzel elért árcsökkenés közvetve növelheti az energiafelhasználást.⁴⁷ Vagyis az eszköz önmagában nem számol az ún. negatív visszahatásokkal,⁴⁸ miközben a 20%-os célkitűzést azok ellenére teljesíteni kell.

Az irányelv – mint említettük – lehetővé teszi, hogy a tagállamok az energiahatékonysági kötelezettségi rendszer alternatívájaként (akár azzal kombinálva, de ha azzal egyenértékű energiamegtakarítás érhető el, akár helyette) más szakpolitikai intézkedéseket alkalmazzanak az energiamegtakarítás eléréséhez. Olyan országok esetében lehet ez célszerű, amelyekben a kötelezettségek rendszerét már korábban bevezették (és emiatt az irányelv szerinti kötelezettségi rendszer „bevezetésétől” aligha várható új energiamegtakarítás), illetve amelyek az eddigi tapasztalatok alapján a már létező, többnyire rendészeti jellegű előírásokat és (pl. épületenergetikai célokra fordított) pénzügyi támogatásokat hatékonyabbnak tartják a kötelezettségi rendszerénél (ami felmerülhet pl. Németország esetén).⁴⁹ A jogszabály több szakpolitikai intézkedést említ e körben, de ezek mellett a tagállamok további intézkedéseket is alkalmazhatnak, amelyek ösztönzik a hatékonyabb technológiák terjedését, és a végső energiafogyasztás csökkentése irányában hatnak – feltéve, hogy új megtakarításokhoz vezető, a hatályos uniós jogban rögzített kötelezettségeiken túlmenő intézkedésekről van szó.⁵⁰ Ilyenek lehetnek az energia- vagy karbon- (CO₂) adók, a különböző finanszírozási rendszerek és pénzügyi ösztönzők (ideértve a már említett pénzügyi alapokat is), az önkéntes megállapodások, a szabványok, az energiacímkezési rendszerek vagy akár az oktatás és a képzés (tanácsadás) is. A kötelezettségi rendszer kiváltására alkalmazni kívánt alternatív intézkedéseket a tagállamoknak jogvesztés terhe mellett meglehetősen korán, 2013. december 5-ig be kellett jelenteniük a bizottságnak, ami arra utal, hogy az irányelv ezekhez képest inkább a kötelezettségi rendszerek bevezetését preferálja.⁵¹

⁴⁷ DE GEETER, Anne: Towards a European White Certificate Scheme: Review under Current National Experiences and International Trade Law, *Journal of Energy & Natural Resources Law* 25 (2007) 19. Németországban például 1990 és 2010 között az energiahatékonyság közel 38%-kal nőtt, miközben a primerenergia-fogyasztás – az ilyen visszahatások, illetve a gazdasági növekedés következtében – csupán alig 6%-kal csökkent. Lásd SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 186.

⁴⁸ A szakirodalom a negatív visszahatások három típusát különbözteti meg. „Rebound effect” az, amikor a fogyasztók az energiahatékonysági programok eredményeképpen elért árcsökkenésre az elektromos berendezések használatának növelésével válaszoltak. „Snap-back effect”-nek nevezik azt a jelenséget, amikor az alacsonyabb villamosenergia-árak miatt a fogyasztók több háztartási készüléket vásárolnak. A „free rider effect” a környezethasználók azon csoportját érinti, akik elvi okokból elkötelezettek az energiatakarékosság irányában, ezért a szabályozásnak ezt a csoportot fölösleges célba vennie. HENRYSON, Jessica–HAKANSSON, Teresa–PYRKO, Jurek: Energy efficiency in buildings through information – Swedish perspective, *Energy Policy* 28 (2000) 179.

⁴⁹ SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 186.; SPYRA: i. m., 109.

⁵⁰ SWD(2013) 451 végleges, 10.; KLEMM: i. m., 152.; SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 190.

⁵¹ KLEMM: i. m., 151.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az irányelv végeredményben nemcsak a konkrét tagállami energiamegtakarítási célok megfogalmazásában, de azok megvalósításának a módjában is viszonylag széles teret hagy a tagállamoknak. Nyitva hagyja többek között azt a kérdést is, hogy a kötelezettségek meghatározása jogalkotás útján, illetve általában a rendészeti-közigazgatási szabályozási módszerrel, avagy a célok jogszabályi rögzítése mellett a kötelezett felek szabad eszközválasztása útján történjen-e.⁵² Ez a szabályozási megoldás a tagállamok különböző adott-ságaira tekintettel végeredményben teljesen elfogadhatónak minősíthető.

3.2. A központi kormányzat példamutató szerepe – az épület-felújítási kötelezettség

Annak érdekében, hogy a tagállamok pozitív példával járjanak elől az épület-felújításban, az irányelv megköveteli, hogy a központi kormányzat tulajdonában és használatában lévő fűtött és/vagy hűtött épületek egy részét felújítsák. Az irányelvben előírt arány 2014. január 1-jétől évi 3%, amelynek számításánál az érintett épületállomány teljes alapterületét kell alapul venni. A felújított épületeknek meg kell felelniük az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelvben⁵³ előírt követelményeknek [5. cikk (1) bekezdés]. Ez a rendelkezés nem váltja, csak kiegészíti az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv követelményeit, amely többek között elvárja a tagállamoktól, hogy a meglévő épületek megfeleljenek a nemzeti energiahatékonysági minimumkövetelményeknek – de csak ezen épületek jelentős felújítása esetén, és ha az műszaki, funkcionális és gazdasági szempontból megvalósítható. Az EED újdonsága, hogy előírja a „középületek” 3%-ának felújítási kötelezettségét.⁵⁴ A kötelezettség azon épületeket érinti, amelyeknek a hasznos alapterülete meghaladja az 500 m²-t, illetve 2015. július 9-től már azokat is, amelyek elérik a 250 m²-t. Az érintett épületek közül a tagállamok lényegében maguk döntenek el, hogy melyeket újítják fel, az irányelv egyetlen megkötése, hogy a felújítandó épületek sorában a legalacsonyabb energiahatékonyságú épületeknek elsőbbséget kell biztosítani (már amennyiben ez költséghatékony és technikailag is kivitelezhető).

A szóban forgó követelmény a központi kormányzat tulajdonában és egyben használatában lévő épületekkel szemben elvárás. Az irányelv központi kormányzat alatt valamennyi olyan igazgatási szervezeti egységet érti, amelynek illetékessége egy tagállam teljes területére kiterjed (2. cikk 9. pont). Az 5. cikk értelmezését segítő bizottsági dokumentum azt javasolja a tagállamoknak, hogy a központi kormányzati

⁵² Uo.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról, HL L 153., 2010.6.18., 13–35., 4. cikk.

⁵⁴ E célkitűzés teljesítése Magyarországon csak a töredékét fedi le annak az energiamegtakarítási potenciálnak, amellyel a központi kormányzati épületek rendelkeznek, ezért kifejezetten kívánatos lenne, hogy a kormányzat az irányelvben megfogalmazotthoz képest nagyobb mértékű felújítást hajtson végre. FÜLÖP Orsolya: *Állami oktatási és irodaépületek energiahatékonysági potenciálja*, Energiaklub, 2013, 12.

szervek meghatározásához használják a 2004/18/EK irányelvet,⁵⁵ amelynek a IV. melléklete tagállamokra lebontva tartalmaz listát a központi kormányzati szervekről.⁵⁶ Ez az irányelv azonban még nem tartalmazza az időközben csatlakozott tagállamok (pl. Magyarország) központi kormányzati szerveinek a listáját. Mindenesetre a tagállamoknak 2013. december 31-ig nyilvánosságra kellett (volna) hozniuk az érintett központi kormányzati intézmények nyilvántartását. Magyarországon – az érintett kormányzati szervek adatszolgáltatása útján – már megindult az információgyűjtés, de azok nyilvánosságra hozatala még várat magára; elméletileg erre a Nemzeti Épületenergetikai Információs Rendszer keretében kerül majd sor.⁵⁷ Ez a rendszer azonban (legalábbis egyelőre) csak egyedi regisztrációt követően, és csak a központi kormányzati intézmények számára hozzáférhető, tehát Magyarországon egyelőre nem megfelelő az irányelvi rendelkezés átültetése.

Figyelemre méltó továbbá, hogy a követelmény csak a központi kormányzati szerveket érinti, a regionális és helyi szintű önkormányzati szerveket nem, holott ezen épületek vonatkozásában is jelentős energiamegtakarítási potenciál van. Az irányelv ugyanakkor arra szólítja fel a tagállamokat, hogy egy szélesebb környezetvédelmi, illetve éghajlat-változási terv részeként a regionális, illetve helyi közintézményeket is ösztönözzék konkrét energiamegtakarítási célok és intézkedések meghatározására. A tagállami jogalkotó – ha a nemzeti jog szerint erre van hatásköre – az irányelvnél szigorúbb követelményként konkrét felújítási kötelezettséget is előírhat a nem központi szintű kormányzati, illetve önkormányzati épületekre. Az Európai Bizottság egyébként eredetileg minden középületre szeretne volna a 3%-os felújítási kötelezettséget rögzíteni az irányelvben, ami a jövőben ismét napirendre kerülhet.⁵⁸

Bár az épületfelújításra vonatkozó követelmény első ránézésre szokatlanul szigorúnak tűnik (amit ugyanakkor a közintézményekben rejlő jelentős energiamegtakarítási potenciál indokoltta tesz), több előírás enged enyhítést. Egyrészt a követelmény – az irányelv nyelvtani értelmezése alapján – csak azokat az épületeket érinti, amelyek a központi kormányzat tulajdonában és használatában is vannak. Ez eltér az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelvben megfogalmazott követelményektől (pl. a közel nulla energiaigényű épületek vagy az energiatanúsítványok kapcsán), azok ugyanis a hatóságok által használt vagy a tulajdonukban lévő épületekre vonatkoznak. Ugyanakkor az 1. cikk (2) bekezdése alapján – mely szerint az irányelv minden tekintetben csupán minimális követelményeket állít fel – a tagállamok akár ez utóbbi előírást is alkalmazhatják mint az irányelvnél szigorúbb nemzeti szabályozást. Másrészt a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a követelményt nem alkalmazzák a műemléki, illetve kulturális örökségvédelem alatt álló, a hitéleti tevékenységet szolgáló, valamint a fegyveres erők birtokában lévő épületekre. Harmadrészt nagy rugalmasságot biztosít az a szabály, miszerint ha egy tagállam az adott évben a központi kormányzati épületek több mint 3%-át újítja fel, úgy a többletet az

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004. 04. 30., 114–240.

⁵⁶ SWD(2013) 445 végleges, 2.

⁵⁷ www.emi.hu/neer.

⁵⁸ KLEMM: i. m., 153.

elmúlt vagy a következő három év bármelyikében beszámíthatja. A 3%-ba a tagállamok beszámíthatják az elmúlt két év során lebontott központi kormányzati épületek helyett használatba és tulajdonba vett új épületeket is. Negyedrészt, akárcsak a kötelezettségi rendszerek esetében, a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy a 3%-os épületfelújítás helyett alternatív megoldásként egyéb költséghatékony intézkedéseket tesznek (pl. mélyfelújítás, épülethasználok magatartásának megváltoztatása). Feltétel, hogy ezáltal 2020-ig a központi kormányzat tulajdonában és használatában lévő épületek energiamegtakarításának mértéke megegyezzen azzal, amit az épületek 3%-ának a felújításával érnének el. A tagállamoknak 2013. december 31-ig értesíteniük kellett az Európai Bizottságot arról, hogy milyen alternatív intézkedéseket kívánnak elfogadni, és azok hogyan eredményezik a központi kormányzati vagyon részét képező épületek energiahatékonyságának egyenértékű javulását.

3.3. Közintézményi beszerzés

Az az irányelvi követelmény, hogy a tagállami központi kormányzati szervek a közbeszerzések során csak magas energiahatékonysági teljesítményű termékeket szerezzenek be, feltétlenül üdvözlendő, tekintve, hogy a közbeszerzések jelentősen befolyásolják a piaci viszonyokat. Az erre irányuló kötelezettséget az irányelv ebben az esetben is kiegészíti azzal, hogy a tagállamok kötelesek a helyi és a regionális közhatalmi szerveket ugyanerre ösztönözni. Az irányelv azonban a kötelezettség teljesítését bizonyos feltételekhez köti, ilyenek például a költséghatékonysággal való összeegyeztethetőség, a gazdasági megvalósíthatóság, a tágabban értelmezett fenntarthatóság (amely vélhetően a gazdasági fenntarthatóságot is jelenti), a műszaki alkalmasság, valamint a verseny megfelelő érvényesülése. Ezek a feltételek gyakorlatilag semlegesítik az említett követelményt, hiszen könnyű kibúvót szolgáltatnak a tagállamok számára.

Új épület vásárlása esetén például az EED alapján csak olyan épület jöhetne szóba, amely megfelel az energiahatékonysági minimumkövetelményeknek. Abban az esetben azonban, ha az államnak nincs pénzügyi kerete az energiatakarékosabb, de nyilvánvalóan drágább épület megvásárlására, akkor könnyen kibújhat a kötelezettség alól a gazdasági megvalósíthatatlanságra hivatkozva. Ezek a feltételek arra a dilemmára mutatnak rá, hogy az energiatakarékosság szempontjai (akárcsak más jogszabályok alapján a környezetvédelem, a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása stb.) közgazdaságtani szempontból „rendszeridegen” elemek a közbeszerzésben, hiszen az eredendően azt a célt szolgálja, hogy a versenyben a leggazdaságosabb ajánlatot válasszák ki.⁵⁹ Mindezekre tekintettel mi az EED-nek ezt a rendelkezését – objektív gazdaságossági szempontok hiányában – a szankcionálási kötelezettség ellenére nem tartjuk kellően fajsúlyosnak.

⁵⁹ Az ilyen „rendszeridegen” elemek a jogalkotás révén ma már nagy számban vannak jelen a közbeszerzési szabályozásban. Ezek szükségességét mi sem vitatjuk, csupán jelezni kívánjuk, hogy módszertani szempontból megbontják a rendszer egységét, ami hatékonysági problémákhoz vezethet. Vö. KLEMM: i. m., 153.

3.4. Energetikai auditok és energiagazdálkodási rendszerek

Az energetikai audit fontos eszköz az információhiány kiküszöbölésében és ezáltal az energiamegtakarítási célkitűzések megvalósításában. Már a korábbi, 2006/32/EK irányelv is előírta annak biztosítását, hogy hatékony, jó minőségű energia-auditálási rendszerek álljanak a végső fogyasztók rendelkezésére. Az EED ehhez képest továbblépett, ugyanis megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását is, hogy a nagyobb (kkv-nak nem minősülő⁶⁰) vállalkozások⁶¹ négyévente független energetikai auditot hajtsanak végre [8. cikk (4) bekezdés]. Mivel ez immár kötelező előírás, ráadásul a nagyobb energiafelhasználókat kivétel nélkül érinti, mindenképpen pozitív előrelépésnek tekinthető a szabályozás hatékonysága szempontjából.

A jogszabály más rendelkezéseket is tartalmaz az energetikai audittal kapcsolatban,⁶² de mivel ezek közül a fent említett előírás járulhat hozzá leginkább az irányelv céljának megvalósításához, ezt érdemes részletesebben elemezni. Először is tisztázni kell, hogy az EED pontosan mit is ért energetikai audit alatt. A 2. cikk 25. pontja szerint ez egy olyan, meghatározott módszerrel végzett eljárás, amelynek célja megfelelő ismeretek gyűjtése valamely épület, épületcsoport, ipari vagy kereskedelmi művellet vagy létesítmény, illetve magán- vagy közszolgáltatás aktuális energiafogyasztási profiljára vonatkozóan, továbbá amely meghatározza és számszerűsíti a költséghatékony energiamegtakarítási lehetőségeket, és beszámol az eredményekről. A tagállamoknak az energetikai audittal kapcsolatban az irányelv VI. mellékletében meghatározott minimumkövetelményeket kell biztosítaniuk, ami garantálja az auditok hasonló tartalmát és magas színvonalát. Annak érdekében, hogy a vállalkozások tisztában legyenek a velük szemben támasztott követelménnyel, az Európai Bizottság tagállami lista összeállítását javasolja az érintettekről.⁶³

Az első auditot 2015. december 5-ig kell lebonyolítani, az azt követőt pedig a megelőző audit napjától számított négy éven belül. Azt, hogy e kötelezettség teljesítését a tagállamok miként ellenőrizték (pl. jelentéstétel útján), az irányelv nem határozza meg; azt írja elő, hogy az audit elmulasztását hatékony, arányos és visszatartó erővel rendelkező szankciókkal kell sújtani.

⁶⁰ A kkv-k (kis- és középvállalkozások) 250-nél kevesebb személyt foglalkoztató vállalkozások, amelyek éves árbevétele nem haladja meg az 50 millió eurót, és/vagy az éves mérlegfőösszegük értéke nem haladja meg a 43 millió eurót.

⁶¹ A vállalkozás fogalmát e körben szélesen kell értelmezni, ugyanis vállalkozásnak tekinthető minden olyan entitás, amely gazdasági tevékenységet végez, függetlenül annak jogi formájától. Gazdasági tevékenység pedig minden olyan tevékenység, amely egy piacon terméket vagy szolgáltatást kínál. A C-118/85. sz., *Bizottság v. Olaszország* ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1987., 2599. o.] 7. pontja; a C-35/96. sz., *Bizottság v. Olaszország* ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3851. o.] 36. pontja; a C-309/99. sz., *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh és Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* ügyben 2002. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-1577. o.] 46. pontja.

⁶² Például programok kidolgozása az energetikai auditok népszerűsítésére a háztartások és kkv-k körében; a kkv-k számára támogatási rendszer létrehozatalának a lehetősége annak érdekében, hogy a kkv-k fedezzék az energetikai auditok eredményeként született kiemelt költséghatékonysági ajánlások megvalósításának költségeit; energetikai auditorok képzésére szolgáló képzési programok ösztönzése stb.

⁶³ SWD(2013) 447 végleges, 7.

Mivel az energetikai auditok gyakran szerves részét képezik az egyes energia-, illetve környezeti menedzsment rendszereknek (pl. EMAS, ISO 14001, EN 16247-1), az EED 8. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy azok a vállalkozások, amelyek egy európai vagy nemzetközi szabványnak megfelelő energia- vagy környezetgazdálkodási rendszert alkalmaznak, mentesüljenek a kötelezettség alól. Ennek azonban az is feltétele, hogy az egyéb szabványnak megfelelően lefolytatott energetikai audit megfeleljen az irányelv VI. mellékletében meghatározott minimumkövetelményeknek. Véleményünk szerint ez a kivétel nem ront a követelmény szigorán, csupán elkerüli az energetikai auditok fölösleges ismétlését.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy van némi hasonlóság az energetikai audit, valamint az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv által az épületekre vonatkozóan előírt energiatanúsítás („energiahatékonysági tanúsítvány”) között. A két jogintézményt a korábbi energiahatékonysági irányelv még egyenértékűnek tekintette [2006/32/EK irányelv 12. cikk (2) bekezdés], de az EED az energetikai auditokkal kapcsolatban olyan minimumkövetelményeket tartalmaz, amelyek miatt a két jogintézmény már nem minősül egyenértékűnek. Az energetikai audit pl. megbízhatóbb, mivel annak minden esetben mért adatokra kell támaszkodnia, míg az energiatanúsítványokat akár becsült adatok alapján is ki lehet állítani.

3.5. Energiahatékonysági szolgáltatások

Az irányelv 18. cikke olyan tevékenységeket sorol fel, amelyek alkalmasak az energiahatékonysági szolgáltatások piacának a fejlesztésére (pl. szerződésminták kidolgozása; információ-szolgáltatás az energiahatékonysági szolgáltatások támogatására szolgáló pénzügyi eszközök rendelkezésre állásáról; a tanúsító jelölések kidolgozásának ösztönzése). A szóban forgó rendelkezések közül két olyan pontot emelünk ki, amely nagyobb jogi relevanciával rendelkezik, és hozzájárul az energiahatékonysági szolgáltatások piacának stabilitásához.

a) A tagállamoknak az EED alapján olyan szerződésmintákat kell rendelkezésre bocsátaniuk, amelyek biztosítják az energiamegtakarítást és a végső felhasználók (fogyasztók) jogainak védelmét [18. cikk (1) bekezdés 1. pont]. Ez az ún. energiahatékonyság-alapú szerződés (*energy performance contracting*), amely fogalmát az EED a következőképpen határozza meg: „a kedvezményezett és az energiahatékonyság-javító intézkedést nyújtó szolgáltató között létrejött olyan szerződéses megállapodás, amelyet a szerződés teljes időtartama alatt ellenőriznek és nyomon követnek, amelynek keretében az adott intézkedésbe való beruházásért (munka, ellátás vagy szolgáltatás) a kifizetés a szerződésben megállapodott szintű energiahatékonyság-javulással vagy más, megállapodás szerinti energiahatékonysági kritériummal (például pénzügyi megtakarítással) összefüggésben történik.” (2. cikk 27. pont)

Az ilyen szerződésekben a szakirodalom szerint három lényegi elemnek kell mindenképpen szerepelnie. Az első az energiahatékonysági célok pontos, egyértelmű meghatározása, amelyeket egy meghatározott időn belül el kell érni. A második a szerződésben foglalt intézkedések végrehajtása révén várható, garantált megtakarí-

tás. A harmadik pedig az elért garantált megtakarítások mérésére és ellenőrzésére, a minőségellenőrzésre és a garanciákra vonatkozó, egyértelmű és átlátható rendelkezések rögzítése.⁶⁴

b) Az EED előíranyozza a tagállamok számára annak megfontolását is, hogy az ilyen szerződésekből eredő viták hatékony peren kívüli rendezésének biztosítására független mechanizmust hozzanak létre, vagy már meglévő intézményüket, például az ombudsmant ruházzák fel ilyen hatáskörrel [18. cikk (2) bekezdés c) pont]. Véleményünk szerint az elképzelés jó, és javítaná az ilyen beruházások iránti bizalmat. Magyarországon ugyanakkor kevésbé lenne elképzelhető az ombudsman hasonló hatáskörének bevezetése, mivel az jelentősen eltérne a jelenlegi funkciójától. Hazánkban a hatékony peren kívüli rendezést leginkább a választottbírósági eljárás valósíthatná meg (amihez megfelelő keretet biztosíthatna akár a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő, állandó választottbíróság is). Ehhez a testület hatáskörét, valamint esetleges jogvita esetén meghozott döntését mindkét fél a szerződésben ismerné el.

3.6. Az energiaellátás hatékonyságához fűződődő előírások – kapcsolt energiatermelés⁶⁵

A korábbi energiahatékonysági irányelvet, mint ahogy elnevezése („az energia-végfelhasználás hatékonyságáról”) is mutatta, alapvetően még a kereslet-oldali szabályozás (*demand side management*) jellemezte. A kínálat-oldali szabályozást (*supply side management*) egy külön jogszabály, a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés támogatásáról szóló 2004/8/EK irányelv testesítette meg.⁶⁶ Az EED ezt a két szabályozási megközelítést egy jogszabályba foglalta, ezzel szabályozás-rendszertani szempontból jóval fejlettebb és komplexebb megoldást képvisel. Az EED azonban nemcsak amiatt előrelépés, mert ezt a két területet összefogta, hanem amiatt is, mert a kínálat-oldali szabályozást is továbbfejlesztette a korábbihoz képest.

Az EED 14. és 15. cikkének tárgya a fűtés és hűtés hatékonyságának előmozdítása, illetve az energiaátalakítás, -szállítás és -elosztás. A két cikkel kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy a tagállamok energiahatékonysági potenciáljá-

⁶⁴ SCHEUER: i. m., 66.

⁶⁵ A kapcsolt energiatermelés körébe azok a technológiák tartoznak, amelyek alkalmazásával egyszerre keletkezik hasznosítható hő- és villamos energia. Az energiatermelésnek ez a módja az energiahatékonyság javítását és egyben az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését is szolgálja. Az energiahatékonyságot azáltal javítja, hogy egységnyi tüzelőanyag felhasználásával több energiát állítanak elő, a kibocsátás-csökkentést pedig a tüzelőanyag hatékonyabb felhasználása révén. Az üvegházhatású gázok kibocsátása tovább csökkenthető, ha a kapcsolt energiatermelés keretében megújuló energiaforrást használnak (pl. biogáz erőmű hőhasznosítással). A kapcsolt energiatermelés hatásfokának a számítására vonatkozóan a bizottság végrehajtási határozata irányadó (lásd a vonatkozó lábjegyzetet).

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/8/EK irányelve (2004. február 11.) a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt energiatermelés belső energiapiacra való támogatásáról és a 92/42/EGK irányelv módosításáról. HL L 52., 2004.2.21., 50–60. A hatásfok kifejezésére szolgáló referenciaértékeket a 2007/74/EK bizottsági határozat adta meg (HL L 32., 2007. 02. 06., 183–188.).

nak tudatosítására, illetve az energiahatékonysági szempontok különböző döntéshozatali eljárásokba integrálására törekszik.

A 14. cikk egyik legfontosabb rendelkezése, hogy a tagállamoknak 2015. december 31-ig a teljes területükre kiterjedő költség-haszon elemzés alapján átfogó értékelést (*comprehensive assessment*) kell készíteniük az ún. nagy hatásfokú⁶⁷ kapcsolt energiatermelés és a hatékony távfűtés/hűtés megvalósíthatósági potenciáljáról. Az értékelésnek a VIII. mellékletben felsorolt információkat kell tartalmaznia, és természetesen értesíteni kell róla a bizottságot is. Amennyiben az értékelésből az derül ki, hogy van olyan lehetőség nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés, illetve hatékony távfűtés/hűtés alkalmazására, ahol a haszon meghaladja a költségeket, a tagállamoknak meg kell tenniük a „megfelelő intézkedéseket”. Mindezt a hatékony távfűtő/hűtő infrastruktúra fejlesztése érdekében és/vagy annak érdekében, hogy az kompatibilis legyen a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés kifejlesztésével, valamint a hulladékhőből és megújuló energiaforrásokból előállított fűtési és hűtési energia hasznosításával. Vagyis ott, ahol a költség-haszon elemzés pozitív, energiahatékonysági fejlesztéseket kell végrehajtani. Tekintettel arra, hogy költség-haszon elemzéseket akkor is kell készíteni, ha egy több mint 20 MW teljes bemenő hőteljesítményű, új, hőalapú villamosenergia-termelő létesítményt terveznek, vagy egy ilyen létesítmény jelentős felújításon esik át, illetve új távfűtési/hűtési hálózatot terveznek, pozitív költséghatékonyság esetén a fejlesztés ezekben az esetekben is kötelező 14. cikk (5) bekezdés. A tagállamok e kötelezettség alól mentesíthetik az atomerőműveket, a csúcserőműveket, a tartalékerőműveket, illetve azokat a létesítményeket, amelyek a jövőben a keletkező szén-dioxid földfelszín alatti tárolásával csökkenthetik kibocsátásukat.

Már korábban is léteztek olyan előírások, amelyek a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés megvalósíthatóságának a vizsgálatára és alkalmazására ösztönöztek általában (2004/8/EK irányelv 6. cikk), vagy egy beruházás során [épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv 6. cikk (1) bekezdés]. Az EED azonban továbblépett ezeken a súlytalan előírásokon, és noha a gazdasági szempontokra is figyelemmel, de immár kifejezetten elvárja az energiahatékonysági fejlesztést a termelőktől, ha az költséghatékonynak bizonyul.⁶⁸ Ezt a kötelezettséget engedélyezési kritériumként kell megfogalmazni, de hogy pontosan milyen engedélyezési eljárásba integrálják, azt a tagállam döntheti el. Ugyanakkor a követelmény számon kérhetőségét hátrányosan befolyásolja, hogy a tagállamok mentesíthetik e kötelezettség alól az egyes létesítményeket, ha az jogi, tulajdoni vagy finanszírozási okból szükséges. Továbbá, az EED e rendelkezés kapcsán nem vár el szankcionálási kötelezettséget a tagállamoktól, úgyhogy hiába a kötelezettség, ha annak elmulasztása esetén nincs jogkövetkezmény (legalábbis az egyes létesítmények szintjén). A tagállamokon is nehezen számon kérhető a fejlesztés, hiszen az irányelv csak „megfelelő

⁶⁷ Ehhez a referenciaértéket jelenleg a bizottság 2011/877/EU végrehajtási határozata állapítja meg (HL L 343., 2011. 12. 23., 91–96.). Az új irányelv hatálya lépését követően feltételezhetően új végrehajtási határozat kibocsátására kerül majd sor.

⁶⁸ Korábban a kapcsolt energiatermelés a hatékonyságtól függetlenül támogatható volt, mostantól azonban ez a lehetőség kifejezetten a nagy hatásfok függvénye. KLEMM: i. m., 155.

intézkedéseket” vár, de hogy ez pontosan mit jelent, az csak a konkrét eset összes körülményei alapján, nehezen dönthető el. Az Európai Bizottság szerint egyébként a „megfelelő intézkedések” körébe tartozik már az is, ha a tagállam a költség-haszon elemzés eredményének a figyelembe vételét engedélyezési kritériumként rögzíti.⁶⁹

A nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés támogatását szolgálja az EED 15. cikk (5) bekezdésének azon előírása is, amely megköveteli a tagállamoktól a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésből származó villamosenergia átvételének és elosztásának garantálását, a hálózathoz való elsőbbségi vagy garantált hozzáférést, valamint elsőbbségi szállítást a villamosenergia-termelő létesítmények kihasználása során, amennyiben ezt a nemzeti villamosenergia-rendszer biztonságos működése lehetővé teszi. Mivel a megújuló energiaforrásból előállított energia is elsőbbséget élvez, a tagállamok az elsőbbségi hozzáférés biztosításakor rangsorolhatják a megújuló energiaforrásból és a kapcsolt energiatermelésből származó villamosenergiát, és e két kategórián belül is a különböző típusokat.

4. Zárógondolatok

Az energiahatékonyság javítása mint célkitűzés szükségessége aligha vitatható. Az, hogy e cél milyen úton érhető el, jóval kevésbé egyértelmű. Ami bizonyosan állítható, hogy számos, különböző eszköz alkalmazását igényli.⁷⁰ Ezt tükrözi az uniós szabályozás is – még ha nem is lép fel a teljesség igényével.

Környezetvédelmi szempontból az a legfontosabb elvárás az EED-vel szemben, hogy hatékonyabb szabályozást alakítson ki az elődjénél, amely nyilvánvalóan alkalmatlan volt komoly eredmények ösztönzésére. Úgy kell elősegítenie az energiahatékonyság javítását, hogy az energiafelhasználás az Európai Unió területén összességében csökkenjen, amihez szükség van arra is, hogy kiküszöbölje a negatív visszahatásokat. Ez azért fontos, mert az energiaágazat ökológiai lábnyomának csökkentése az energiafelhasználás folyamatos növekedése mellett elképzelhetetlen. Hatékony csak akkor lesz a szabályozás, ha valóban sikerül megvalósítani az irányelv célkitűzéseit. Emiatt a szabályozás megfelelőségét teljes bizonyossággal csak 2020 körül lehet majd megítélni, amikor már egyértelműen ki fog rajzolódni a végeredmény. Ennek ellenére a (korábbiaknál nagyobb) hatékonyságot számos tényező előre sejteti, különösen a célkitűzések kötelező jellegével, a követelmények konkrét voltával és szigorúságával, illetve a kontrollmechanizmusok⁷¹ és a megfelelő jogkövetkezmények (szankciók) előírásával kapcsolatban.

Ami a célkitűzéseket illeti, az EED kétségtől előrelépett abban, hogy a korábbi politikai, illetve nem kötelező jelleggel megfogalmazott energiahatékonysági célkitűzések helyett kötelező jogi kereteket adott az energiafelhasználás csökkentésének,

⁶⁹ SWD(2013) 449 végleges, 24.

⁷⁰ URBANTSCHITSCH: i. m., 65.

⁷¹ Az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekkel kapcsolatos, 7. cikk (10) bekezdésbeli nyomon követési, auditálási, jelentéstételi stb. követelmények alapján az Európai Bizottság képes lesz arra, hogy a tagállamok által esetlegesen kozmetikázott adatokat kiszűrje, és kötelezettségzegési eljárást indítson. SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 190.

ráadásul nemcsak relatív, hanem abszolút jelleggel, ami az egyik legfontosabb elvárás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából.⁷² Vagyis az irányelv mindenképpen előrelépést jelent, még akkor is, ha hiányoznak a kötelező jellegű, tagállami szintű célkitűzések. Az irányelv módosítása a közös célok vonatkozásában a határidő községére tekintettel véleményünk szerint csak végső esetben indokolt. Ez akkor fordulhat elő, ha nagyon elhúzódnak azok a vizsgálatok és tárgyalások, amelyeknek a tárgya a tagállami indikatív célok megfeleltetése.

Irányelvről lévén szó, az Európai Uniónak olyan minimumkövetelményeket kellett megfogalmaznia, amelyek valamennyi tagállamban elfogadhatók, de – az EUMSZ. 194. cikk keretei közt – mégis határozott előrelépést jelentenek a korábbi szabályozáshoz képest. Több olyan konkrét rendelkezés van, amely komoly szerepet játszhat az irányelv céljainak megvalósításában. Ezek közül néhányat részletesebben tárgyaltunk, de az energiahatékonysági kötelezettségi rendszer és az ezzel egyenértékű szakpolitikai intézkedések alkalmazását, a központi kormányzat épületeinek a felújítási kötelezettségét, az energetikai auditálási kötelezettséget, a nagyobb hőteljesítményű energiatermelő létesítmények fejlesztési kötelezettségét mindenképpen érdemes kiemelni. E rendelkezések hatásfokát a kivételek sokasága, esetenként a szankcionálás hiánya ugyan felpuhítja, összességében mégis sokkal ambiciózusabb az új szabályozás, mint a korábbi volt.

Mindez együtt jár az irányelv normaszövegének összetettségével, bonyolultságával és gyakran homályos (határozatlan) megfogalmazásaival is. Elmondhatjuk, hogy az utóbbi idők egyik legterjedelmesebb (a Hivatalos Lapban 56 oldalnyi) és legnehezebben értelmezhető energetikai jogszabályáról van szó. A korábban több, különböző irányelvekben szabályozott tárgykör egyetlen jogszabályban való összekapcsolása tehát nem eredményezte minden tekintetben a szabályozás könnyebb kezelhetőségét.⁷³ Ez megnehezíti a tagállami jogalkotók dolgát, akiknek – ágazatközi követelményekről lévén szó – fel kell térképezniük az érintett, módosítandó jogszabályokat a legkülönbébb, pl. energetikai, építésügyi, közbeszerzési, bérleti, adójogi és más tárgykörökben.

Az irányelv immár egyértelművé teszi, hogy az energiahatékonyságnak nincs alternatívája, s a tagállamok számára igen szoros (jelentéstételi, átültetési és egyéb teljesítési) határidőket rögzít. Egyidejűleg azonban tág mozgásteret enged a tagállami implementációnak, különösen azzal, hogy több esetben is alternatív követelményeket szab, és kifejezetten eltérést enged, akár a követelmények szigorítása útján is. Az energiapolitikai viták, a különböző érdekek közötti konfliktusok jelentős részének a tagállami szinten hagyása valósul meg ezzel, ami jogi szempontból egyfelől az EUMSZ. 194. cikkében adott felhatalmazás kimerítését jelenti, másfelől pedig a különböző szereplők (szolgáltatók, kereskedők, végfogyasztók stb.) alapjogainak (különösen a tulajdonhoz való jognak és a vállalkozás szabadságának) a nemzeti alkotmányjognak megfelelő súlyozását teszi lehetővé.⁷⁴

⁷² BÁNYAI: i. m., 72.

⁷³ KLEMM: i. m., 157.

⁷⁴ Németország például a saját nemzeti energiahatékonysági célkitűzéseitől lépne vissza, ha élne mindazzal a mentesítési lehetőséggel és szabályozási alternatívával, amit az EED megenged. SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 188.

A többféle alternatíva, a határozatlan jogfogalmak alkalmazása, a puha, illetve rugalmas eszközök sora és más hasonló megoldások egyértelművé teszik azt is, hogy az irányelv tagállami implementációja nem kell, hogy aránytalanul korlátozza a kötelezett felek alapjogait, hiszen rugalmas, a piacgazdaság igényeit is érvényesítő szabályozásra van mód.⁷⁵

Mindebből nemcsak az következik, hogy a tagállamokban eltérő szabályozó mechanizmusok jönnek (majd) létre, hanem az is, hogy eltérő gazdaságpolitikai és energiahatékonysági koncepciók jutnak érvényre, vagyis a tagállamok között továbbra is jelentős különbségek maradnak e téren. Az irányelv szabályozási tartalmának kitöltése azonban nem kizárólag tagállami feladat: az irányelv végrehajtási aktusok kibocsátására hatalmazza fel az Európai Bizottságot több tárgykörben is. Például a kapcsolt energiatermelés határfokának a megítéléséhez szükséges referenciaértékek és számítási módok tekintetében (ahogyan eddig) így biztosított az uniós szinten egységes, a műszaki fejlődéshez folyamatosan hozzáigazított szabályozás.

Az EED rendszertani felépítése tükrözi azt a célt, hogy az energiafelhasználás kérdéskörét átfogóan rendező irányelv szülessen. Így rendelkezései mind az energiaellátás, mind az energiafelhasználás területét érintik. Ugyanakkor a jogszabály címe és az indokait részletező preambulum sem fejezi ki az ökológiai fenntarthatóság azon követelményét, hogy az energiafelhasználás teljes (abszolút) csökkentése, s nem csupán az energiahatékonyság egyszerű javítása szükséges. Így, noha az irányelv egyes előírásai megfelelnek az ökológiai elvárásoknak, a szabályozás koncepciója ilyen elméleti alapokkal nem rendelkezik. Véleményünk szerint annak érdekében, hogy a jövőben tovább lehessen fejleszteni az EU energiafelhasználással kapcsolatos szabályozását, az ökológiai megalapozottság koncepcionális megteremtése, elfogadása is nélkülözhetetlen.

Végül, ami az EED hazai implementációját illeti, e tanulmányban több okból sem vállalkozhattunk átfogó elemzésre, illetve hatásvizsgálatra. Így is megállapíthattunk azonban bizonyos mulasztásokat, az átültetési határidő vagy a nyilvánosság biztosítása körében. Ami pedig az eddig napvilágot látott kormányzati elképzeléseket illeti, azok alapján érdemi, és az irányelv céljainak megfelelő koncepcióváltásnak lehetünk tanúi. Míg eredetileg pusztán járulékfizetési kötelezettségben és az azzal teremtendő forrásoknak a szolgáltatók közötti elosztásában (a hálózati és szállítási veszteség csökkentésére fordításában) gondolkodott a kormány, jelenleg már egy energiahatékonysági kötelezettségi rendszer bevezetése és ezzel közvetve a fogyasztóknál elérhető energiamegtakarítás van napirenden, ami az érintett vállalkozások elképzeléseihez is közelebb áll (tekintettel a rezsicsökkentésre is).⁷⁶

⁷⁵ Uo., 189.

⁷⁶ http://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/energiatakarosagi_jarulekot_fizethetnek_a_szolgaltatok.186932.html; http://www.portfolio.hu/vallalatok/fenntarthatovilag/hatalmas_energiatakarosagi_program_indulhat.195924.html (2014. 06. 06.).

Abstract

This paper will focus on the 2012/27/EU Energy Efficiency Directive (EED). Since the EED is a rather new legal act, its assessment from an environmental law perspective has been neglected in academic literature. Therefore, the next question automatically arises: does the new directive take steps to improve the EU regulations concerning energy efficiency? The EED undoubtedly took a step forward by providing legally binding frameworks for the reduction of energy consumption (instead of the previous political and non-binding energy efficiency goals) and has done this in an absolute way, which is the most important requirement from an ecological point of view. Beyond the special targets of the EED, there are several specific requirements that may play a significant role in the realisation of the EED's targets. Among these, for instance the following is highlighted in this paper: establishing energy efficiency obligation schemes or adopting alternative policy measures; the 3% commitment of renovation regarding central government buildings; the obligation of energy audits regarding enterprises that are not small or medium-sized, etc. This paper concludes that, despite a few provisions of the directive meeting the ecological requirements, in reality, the regulation misses theoretical ground.